

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.433 van 4 juni 2015
in de zaak A. 211.604/VII-39.036.**

In zake : 1. Gaston VERMEULEN
 2. de NV IMMO-VERMEULEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Els Empereur en Ive Van Giel
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59, bus 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV GESBO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Stijn Vandamme
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 26 november 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Antwerpen van

11 augustus 2011, houdende de weigering om in te gaan op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 maart 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stijn Vandamme, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij is producent van veranda's, ramen en deuren. De inrichting is gelegen aan de Hulsen 113 te Balen.

3.2. Op 3 december 2008 dient de tussenkomende partij een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning om de inrichting verder te exploiteren en te veranderen door wijziging en uitbreiding.

3.3. Bij besluit van 26 maart 2009 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar. Deze vergunning wordt in beroep grotendeels bevestigd door een besluit van 9 oktober 2009 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur.

3.4. Met zijn arrest nr. 214.073 van 23 juni 2011 vernietigt de Raad van State voormeld ministerieel besluit van 9 oktober 2009. De vernietigingsmotieven hebben betrekking op de onwettigheid van het Bijzonder Plan van Aanleg "Hulsen Ambachtelijke Zone", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987, waarop de verleende milieuvergunning steunde.

3.5. Met toepassing van artikel 16.4.18 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) dienen de verzoekende partijen op 29 juli 2011 bij de afdeling Milieu-inspectie, de provinciegouverneur en de burgemeester van de gemeente Balen een verzoek in tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Daarbij stellen de verzoekende partijen dat de inrichting zonder de vereiste milieuvergunning wordt geëxploiteerd.

3.6. De afdeling Milieu-inspectie verwerpt het verzoek op 11 augustus 2011. In beroep wijst ook de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur met een besluit van 31 oktober 2011 het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen af.

3.7. Het ministerieel besluit van 31 oktober 2011 wordt vernietigd bij arrest nr. 224.244 van 4 juli 2013. De volgende overwegingen liggen aan de basis van dit vernietigingsarrest :

“[...] De weigering door de bevoegde minister om op verzoek van een benadeelde of belanghebbende persoon bestuurlijke maatregelen op te leggen, dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Deze motivering dient afdoende te zijn in het licht van het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen dat overeenkomstig artikel 16.4.18, §2, van het milieubeleidsdecreet zelf ‘voldoende gemotiveerd’ moet zijn, en van de standpunten die, na afwijzing van het verzoek door de in artikel 16.4.6 van hetzelfde decreet vermelde instanties, ontwikkeld worden in het administratief beroepschrift.

[...] Te dezen is de weigering gestoeld op de vaststelling dat de ‘vermoedelijke overtreder beschikt over een geldige milieuvergunning, zijnde de basismilieuvergunning van 29 oktober 1992 en het Deputatiebesluit van 26 maart 2009’.

Wat betreft eerstvermelde vergunning van 29 oktober 1992 merken de verzoekende partijen onder meer op dat deze vergunning ‘achterhaald’ is omdat ze niet meer overeenkomt met ‘het grootschalig industrieel bedrijf dat thans wordt geëxploiteerd’. Samen met de verzoekende partijen wordt vastgesteld dat de tussenkomenende partij in 2008 een vergunningsaanvraag heeft ingediend, niet alleen voor het verder exploiteren van de inrichting, maar ook voor de verandering ervan door wijziging en uitbreiding. In het ministerieel besluit van 9 oktober 2009 waarbij in beroep uitspraak wordt gedaan over deze aanvraag wordt opgemerkt dat ‘het vermogen van de metaalbewerking meer dan verdubbelt ten opzichte van de oorspronkelijk vergunde toestand (toename met 52,11 kW tot een totaal vermogen van 89,83 kW’ en dat ‘de houtbewerking toeneemt met 21% (toename met 90,45 kW tot een totaal vermogen van 431,34 kW)’. Hetzelfde besluit spreekt in het kader van de stedenbouwkundige toetsing van de vergunningsaanvraag ook van een ‘systematische uitbouw van de vestiging’. Omtrent de vraag of de actuele bedrijfsactiviteiten volledig gedekt worden door het voorwerp van de op 29 oktober 1992 verleende milieuvergunning, biedt de motivering van het bestreden besluit geen enkel antwoord. De loutere vaststelling dat de exploitant beschikt over een basisvergunning met een geldigheidsduur tot 7 november 2011, vormt derhalve geen afdoende verantwoording voor de weigering om op te treden tegen een beweerd onvergunde exploitatie.

In zoverre de verwerende partij in het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009 een juridische grondslag vindt voor de

bestaande exploitatie, verwijst zij naar een beslissing die niet meer aanwezig is in het rechtsverkeer.

Luidens artikel 23, §2, van het milieuvergunningsdecreet kan tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de deputatie van de provincieraad, beroep worden ingediend bij de Vlaamse regering, die uitspraak doet binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift. Eén van de wezenskenmerken van deze georganiseerde administratieve beroepsprocedure bestaat erin dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel opnieuw onderzoekt, zowel vanuit het oogpunt van de wettigheid als vanuit het oogpunt van de opportuniteit. Door het effectief instellen van een administratief beroep wordt de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van de deputatie overgedragen naar de bevoegde Vlaamse minister. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep komt deze beslissing volledig in de plaats van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld.

Te dezen heeft het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 9 oktober 2009 houdende uitspraak over het administratief beroep van de eerste verzoeker meegebracht dat de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009 niet langer rechtsgevolgen sorteert. Door de vernietiging van het voormelde ministerieel besluit bij arrest van de Raad van State nr. 214.073 van 23 juni 2011 werd de verwerende partij teruggebracht in een positie waarin zij haar bevoegdheid, die zij tevoren onrechtmatig had uitgeoefend, opnieuw kon aanwenden met al de waarborgen die haar in staat moeten stellen die bevoegdheid, ditmaal rechtmatig, uit te oefenen rekening houdend met onder meer het vernietigingsarrest van de Raad van State.

De terugplaatsing van de verwerende partij in de status quo ante heeft echter niet meegebracht dat de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009 terug rechtskracht heeft gekregen”.

3.8. Intussen heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur bij besluit van 28 mei 2013 aan de tussenkomende partij opnieuw een milieuvergunning verleend voor de exploitatie van de inrichting in kwestie. Deze vergunning wordt later vernietigd bij arrest nr. 228.046 van 10 juli 2014.

3.9. Het sub 3.7 vermelde vernietigingsarrest verplicht de verwerende partij tot de herneming van de beroepsprocedure tegen de afwijzende beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 11 augustus 2011 om ten aanzien van de tussenkomende partij bestuurlijke maatregelen op te leggen.

3.10. Met een besluit van 26 november 2013 wordt het beroep van de verzoekende partijen door de bevoegde Vlaamse minister opnieuw verworpen.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd :

“Overwegende dat dit arrest aan de raadsman van het Vlaamse gewest werd betekend op 12 juli 2013; dat de beslissingstermijn om een nieuwe beslissing te nemen overeenkomstig artikel 16.4.18, § 4 DABM verstreek zestig dagen na betekening van het arrest van de Raad van State, zijnde op 10 september 2013; dat deze termijn evenwel niet is voorgeschreven op straffe van nietigheid zodat het een termijn van orde betreft; dat de rechtszekerheid vraagt dat, ondanks de overschrijding van deze ordetermijn, toch nog een nieuwe beslissing wordt genomen; dat een nieuw onderzoek van het dossier bovendien nodig was in het licht van een nieuw en essentieel element namelijk de bij ministerieel besluit van 28 mei 2013 aan vermoedelijke overtreder verleende milieuvergunning;

Overwegende dat de activiteiten van vermoedelijke overtreder bestaan uit de productie, de plaatsing, het herstellen en de handel in ramen, deuren, veranda's in hout en aluminium met glas en/of kunststoffen;

Overwegende dat de onderneming van vermoedelijke overtreder gelegen is in een ambachtelijke zone volgens het BPA van 10 maart 1987 en deel[s] in agrarisch, deels in woongebied volgens het gewestplan Herentals-Mol, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978; dat het BPA van 10 maart 1987 door de Raad van State onwettig werd bevonden en buiten toepassing werd gelaten;

Overwegende dat aan vermoedelijke overtreder op 28 mei 2013 in beroep een milieuvergunning werd verleend dat rekening houdt met de oorspronkelijke aanvraag; dat deze milieuvergunning op vandaag uitvoerbaar is; dat het besluit van 28 mei 2013 uitdrukkelijk motiveert dat de milieuvergunning ook kan worden verleend enkel rekening houdend met het gewestplan (agrarisch gebied en woongebied) en abstractie makend van het BPA (ambachtelijke zone); dat de milieuvergunning kon worden verleend aangezien artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat een milieuvergunning kan verleend worden in afwijking op de bepalingen van de stedenbouwkundige voorschriften indien voldaan is aan twee voorwaarden, namelijk dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad en dat de inrichting hoofdzakelijk is vergund; dat de milieuvergunning tot de conclusie kwam dat aan deze voorwaarden is voldaan zodat de milieuvergunning kon worden verleend;

Overwegende dat vermoedelijke overtreder op vandaag dan ook over een geldige milieuvergunning beschikt, zijnde de milieuvergunning van 28 mei 2013; dat beroepsindieners voor het overige niet aannemelijk maken dat vermoedelijke overtreder milieumisdrijven begaat”.

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

4. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, van het rechtszekerheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij werpen tevens op dat de bij ministerieel besluit van 28 mei 2013 verleende milieuvergunning overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

De verzoekende partijen stellen dat de bestreden beslissing geen afdoende en wettige juridische grondslag bevat, omdat het bestaan van de milieuvergunning van 28 mei 2013 wordt aangevoerd als het determinerend motief om de gevraagde bestuurlijke maatregelen te weigeren en die milieuvergunning als onwettig moet worden beschouwd. Wat die onwettigheid betreft, verwijzen de verzoekende partijen naar hun middelen die zij hebben aangevoerd in hun verzoekschrift tot nietigverklaring in de zaak A. 209.622/VII-38.867 tegen het milieuvergunningsbesluit van 28 mei 2013 en die ze ook beknopt uiteenzetten in het onderhavige verzoekschrift tot nietigverklaring. Gelet daarop, verzoeken zij de Raad van State om in het kader van de onderhavige procedure op grond van artikel 159 van de Grondwet de milieuvergunning van 28 mei 2013 buiten toepassing te laten. Het gevolg van de door hen beoogde onwettigverklaring en buitentoepassingverklaring is, aldus de verzoekende partijen, dat de juridische grondslag van de bestreden beslissing ontbreekt en dat ze niet afdoende is gemotiveerd op grond van pertinente en draagkrachtige motieven, zoals vereist door de materiële en formele motiveringsverplichting.

5. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat een milieuvergunning geldig is tot zij wordt vernietigd, dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat artikel 159 van de Grondwet niet kan worden toegepast op individuele bestuurshandelingen, dat er geen enkele reden is om vooruit te lopen op een beslissing in de annulatieprocedure tegen de milieuvergunning, en dat de bestreden beslissing perfect op de milieuvergunning kon worden gebaseerd.

6. In haar memorie voert de tussenkomenende partij aan dat de verzoekende partijen terecht stellen dat het bestaan van de milieuvergunning van 28 mei 2013 het determinerend motief was om de gevraagde bestuurlijke maatregelen te weigeren, dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat de wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet niet op een individuele bestuurshandeling kan worden toegepast, dat het milieuvergunningsbesluit van 28 mei 2013 op het ogenblik van de bestreden beslissing als definitief - want genomen in laatste administratieve aanleg - en als wettig moest worden beschouwd, zodat de minister niet anders kon dan de bestuurlijke maatregelen af te wijzen, dat het manifest zou ingaan tegen elk vermoeden van wettigheid die aan een definitieve beslissing wordt toegekend als een minister - nog vóór enige uitspraak door de Raad van State - een individuele bestuurshandeling zou negeren en buiten toepassing laten op grond van artikel 159 van de Grondwet, dat het vermoeden van wettigheid een hoeksteen vormt van de rechtszekerheid in een rechtsstaat en derhalve niet zomaar buiten toepassing kan worden gesteld, dat het enkel toekomt aan de hoven en de rechtbanken om de wettigheidstoets overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet te doen en dat de vergunningverlenende overheid als orgaan van de uitvoerende macht moet uitgaan van het geldig bestaan van de rechtshandeling en de inhoud ervan moet respecteren, dat ook rekening moet worden gehouden met het vertrouwensbeginsel nu ten aanzien van haar het rechtmatig vertrouwen is gewekt dat haar exploitatie op rechtsgeldige wijze kan worden voortgezet, en - in ondergeschikte orde - dat er geen enkele reden voorhanden is om vooruit te lopen op een beslissing over de annulatieprocedure tegen de laatst verleende milieuvergunning.

7. In hun memorie van wederantwoord doen de verzoekende partijen nog gelden dat de verwerende partij niet betwist dat de vernietiging van de vigerende milieuvergunning door de Raad van State ook leidt tot de onwettigheid en bijgevolg de vernietiging van de thans bestreden beslissing.

8. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet kan worden vernietigd op grond van het argument dat zij geen rekening mocht houden met de bij arrest van 10 juli 2014 vernietigde milieuvergunning. Dat is volgens haar immers net zoveel als haar opleggen om de onwettigheid vast te stellen van de milieuvergunning en ze buiten toepassing te verklaren.

9. De tussenkomenende partij benadrukt in haar laatste memorie dat het ogenblik waarop de bestreden beslissing is genomen in acht moet worden genomen ingeval van een marginale motiveringstoetsing door de Raad van State en niet een later moment, dat de vernietigde milieuvergunning hooguit een feitelijk element betreft waarop de bestreden beslissing is gebaseerd en geenszins de juridische of wettelijke grondslag aangezien het een individuele en geen reglementaire of verordenende bestuurshandeling betreft, dat de verzoekende partijen enkel hebben verzocht om de milieuvergunning van 28 mei 2013 buiten toepassing te laten, dat een eventuele onwettigheid niet ambtshalve mag worden onderzocht door de Raad van State, dat voor de milieuvergunning van 28 mei 2013 zelf kan worden gesteld dat ze moet worden geacht nooit te hebben bestaan maar zulks niet geldt voor de gevolgakten, dat er bijgevolg inzake de milieuvergunning van 28 mei 2013 minstens een gerechtvaardigd vertrouwen en vermoeden van wettigheid was waarmee de verwerende partij als feitelijk element rekening kon houden bij het nemen van de bestreden beslissing.

10. In hun laatste memorie vragen de verzoekende partijen om dit middel op dezelfde wijze te willen beoordelen als het gegrond bevonden enig middel in arrest nr. 224.244 van 4 juli 2013. Louter aanvullend merken zij op dat zij niet hebben gesteld dat de verwerende partij toepassing had moeten maken van

artikel 159 van de Grondwet, en dat het gegeven dat de betrokken milieuvergunning werd vernietigd tot gevolg heeft dat dit een onbestaande rechtshandeling betreft en de materiële juridische grondslag van de bestreden beslissing is aangetast.

Beoordeling

11. De weigering door de bevoegde minister om op verzoek van een benadeelde of belanghebbende persoon bestuurlijke maatregelen op te leggen, dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Deze motivering dient afdoende te zijn in het licht van het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen dat overeenkomstig artikel 16.4.18, § 2, van het milieubeleidsdecreet zelf “voldoende gemotiveerd” moet zijn, en van de standpunten die, na afwijzing van het verzoek door de in artikel 16.4.6 van hetzelfde decreet vermelde instanties, ontwikkeld worden in het administratief beroepsschrift.

12. Te dezen is de weigering gestoeld op de vaststelling dat de “vermoedelijke overtreder op vandaag [...] over een geldige milieuvergunning beschikt, zijnde de milieuvergunning van 28 mei 2013”.

Deze milieuvergunning van 28 mei 2013 werd evenwel vernietigd bij arrest nr. 228.046 van 10 juli 2014. Een nietigverklaring door de Raad van State werkt terug tot op de datum van de vernietigde akte. Er moet dan ook van uitgegaan worden dat deze milieuvergunning niet bestond op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd genomen. De weigering om bestuurlijke maatregelen te nemen op grond van het bestaan van een milieuvergunning die later wordt vernietigd, ontbeert de vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 26 november 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie, buitendienst Antwerpen van 11 augustus 2011, houdende de weigering om in te gaan op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier juni tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys